



ASIAN TUNTIJALOUSUNTO
Kouluneuvos Pasi Rentola
13.5.2014

Eduskunnan sivistysvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KUNNAN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUDESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 38/2014 vp)

Totean lausuntonani hallituksen esityksestä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta seuraavan.

Yleistä

Opetushallitus pitää valtionosuusjärjestelmää keskeisenä ohjausjärjestelmän osana tarkasteltaessa esi- ja perusopetuksen ja muiden opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien peruspalveluiden järjestämisedellytyksiä. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavan palvelutuotannon piirissä on opetustoimessa noin 580 000 esi- ja perusopetuksen oppilasta sekä lisäksi kaikki kuntalaiset asukaskohtaisesti määräytyvällä valtionosuudella rahoitetun kuntien yleisen kulttuuritoimen ja kirjastotoimen osalta sekä osa kuntalaisista asukaskohtaisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen osalta. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavat palvelut ovat taloudelliselta ja toiminnalliselta laajuudeltaan merkittävin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan osa-alue. Vuoden 2014 tasolla kuntien valtionosuuksien määrä on yhteensä 8,6 mrd. euroa, josta esi- ja perusopetuksen sekä kirjasto- ja kulttuuritoimen osuus on 1,34 mrd. euroa. Valtionosuusprosentin ollessa 29,57, opetus- ja kulttuuritoimen laskennallinen kokonaisrahoituksen peruste on yhteensä noin 4,5 mrd. euroa.

Esi- ja perusopetus muodostavat koko koulutusjärjestelmän perustan mahdollistaen kaikille yhdenvertaiset edellytykset jatkokoulutukseen. Koulutuksellinen tasa-arvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä esi- ja perusopetuksen säilyttäminen lasten ja nuorten lähipalveluina ovat opetustoimen keskeisiä tavoitteita. Niiden toteutuminen edellyttää riittävien taloudellisten resurssien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta. Erikokoisten ja eri puolilla maata sijaitsevien kuntien palveluiden järjestämiskustannukset vaihtelevat huomattavasti. Näistä johtuen rahoitusjärjestelmän tulisi myös jatkossa olla riittävän läpinäkyvä tehtäväkohtaisten rahoitusperusteiden osalta, jolloin myös rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutus voitaisiin säilyttää.

Valtionosuusuudistus toteutetaan tilanteessa, jossa samanaikaisesti tapahtuu merkittäviä muita toimintaympäristön ja rakenteiden muutoksia. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman ja kehyspäättöksen linjausten mukaisesti kuntatalouteen kohdistuu kahden miljardin euron säästötavoitteet. Samalla valmistellaan kuntarakennelain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmien uudistamista koskevaa lainsäädäntöä. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusuudistuksen kanssa samanaikaisesti on tarkoitus uudistaa myös valmistelussa olevat ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmät. Valmistelussa on myös vapaan sivistystyön rahoituksen muutokset. Opetushallitus toteaa, että valmistelussa olevien rahoitusjärjestelmä uudistusten sisältöjä ja vaikutuksia tulisi arvioida yhtenä kokonaisuutena.

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on syytä huomioida myös hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 28.11.2013 tekemä linjaus, jonka mukaisesti ammattikorkeakoulujen rahoitukseen sisältynyt kuntien rahoitusosuuden siirtäminen valtion rahoitettavaksi toteutetaan kustannusneutraalisti siten, että peruspalvelujen ja opetus- ja kulttuuritoimen puolella kuntien rahoitusosuutta vastaavasti nostetaan. Kuntien rahoitusosuuden kasvusta 36 % kohdennetaan peruspalvelujen ja 64 % opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen, mikä merkitsee opetus- ja kulttuuritoimen kohdalla kuntien rahoitusosuuden kasvua nykyisestä 58,11 %:sta 72,3 %:iin.

Valtionosuusuudistuksen tavoitteet ja uuden järjestelmän rakenne

Hallituksen esityksen mukaisesti kuntien valtionosuusuudistuksessa keskeisiä muutoksia nykytilaan nähden ovat seuraavat viisi kokonaisuutta; 1) valtionosuuksien määräytymisperusteiden lukumäärän pienentäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen, 2) määräytymisperusteiden sisällön yksinkertaistaminen ja uusiminen sekä pääosin portaiden poistaminen, 3) laskennallisiin kustannuksiin sisältyvien kustannuserien painoarvon muuttaminen, 4) verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muuttaminen ja 5) lisäosien ja yleisen osan yhdistäminen sekä esitys uusiksi lisäosiksi.

Lisäksi olennaisina muutoksina voidaan pitää ikärakenteen kohdalla siirtymistä pois tehtäväkohtaisista määräytymisperusteista ja yksikköhinnosta sekä esi- ja perusopetuksen osalta koulutustaustan sisällyttämistä osaksi järjestelmää. Samalla nykyjärjestelmässä peruspalveluiden valtionosuuteen sisältyvät kuntien yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen asukaskohtaiset valtionosuudet esitetään siirrettäväksi takaisin opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalle.

Opetushallitus toteaa, että ehdotettu uusi valtionosuusjärjestelmä on rakenteellisesti nykyistä yksinkertaisempi. Sen sijaan esi- ja perusopetuksen järjestämisedellytysten näkökulmasta järjestelmän toimivuuden arvioinnissa ensisijaisia tekijöitä tulisi olla tehtäväkohtaisten kriteerien toimivuus suhteessa toteutuneissa kustannuksissa ilmeneviin eroavaisuuksiin. Tehtäväkohtaisten tekijöiden poistamisesta johtuen toimivuuden arviointi on ehdotetun järjestelmän osalta aikaisempaa vaikeampaa. Lisäksi valtionosuusuudistukselle asetettavien tavoitteiden yhteydessä tulisi huomioida valtion rahoitusosuuden alentuminen peruspalveluiden rahoituksessa, mikä asettaa erityisen suuria vaatimuksia tehtäväkohtaisten kriteerien perusteella kohdennettavan rahoituksen osuvuudelle palvelutarpeen mukaisesti siten, että kustannuserot tulevat riittävällä tavalla huomioiduksi.

Hallituksen esityksen mukaisesti uudessa valtionosuusjärjestelmässä siirretään tehtäväkohtaisista valtionosuuksista rahoitusta verotulojen tasaukseen noin 720 milj. euroa. Opetushallitus toteaa, että esi- ja perusopetuksen tasavertaiset järjestämisedellytykset edellyttävät kuntien tulopohjassa olevien eroavaisuuksien tasoinnituksen lisäksi kustannuserot huomioivien tekijöiden merkittävää painoarvoa. Erityisesti perusopetuksen yksikkökustannuksissa on huomattavia eroavaisuuksia johtuen kuntien olosuhdetekijöistä. Väestöpohjaltaan pienempien ja harvaan asuttujen kuntien kohdalla opetusryhmien koko on pienempi ja kiinteät tila- ja muut kustannukset ovat keskimääräistä korkeammat. Esi- ja perusopetus on lähipalvelu, jolloin harvan asutuksen alueilla päivittäisiä koulumatkoja ei voida rajattomasti pidentää vaikka kuntakoko kasvaisikin. Rahoitusjärjestelmän painopisteen muuttuminen enemmän tulojen tasaukseen merkitsee sitä, että tavoitteena on yhdenmukaistaa koulutuksen järjestämistapoja siten, että kustannusrakenteet eivät poikkeaisi merkittävästi keskimääräisestä. Opetushallitus katsoo, että perusopetuksen toteutuneiden kustannustietojen perusteella tavoite kustannustason yhdenmukaistamisesta ei ole mahdollinen. Esimerkiksi vuonna 2012 kuntien toteutuneet perusopetuksen oppilaskohtaiset yksikkökustannukset vaihtelivat noin 5 900 eurosta noin 24 600 euroon keskimääräisen yksikkökustannuksen ollessa noin 8 400 euroa.

Lisäksi on huomioitava, että valtionosuusjärjestelmän painopisteen muutos tehtäväkohtaisista valtionosuuksista verotulojen tasausjärjestelmään koskettaa kuntia eri tavoilla. Tehtäväkohtaiset porrastukset ovat kohdentaneet rahoitusta korkean kustannustason kuntiin, joilla on samanaikaisesti ollut tulorakenteen osalta heikoimmat taloudelliset olosuhteet. Uudistuksessa tehtäväkohtaisesta rahoituksesta verotulojen tasaukseen siirrettävä rahoitus ei kohdennu ensisijaisesti kalliimpien kustannustasojen ja huomattavasti verotulojen taustarajan alapuolella oleviin kuntiin. Siirto kohdentuu ensisijaisesti kuntiin, jotka sijoittuvat verotulotasoltaan 91,86 % ja 100 %:n välille maan keskimääräisestä verotulosta eli niihin kuntiin, jotka eivät aikaisemmin kuuluneet verotulotasausta saaviin kuntiin.

Ikärakenne

Ikärakenteen painoarvoa esitetään vähennettäväksi siten, että sen piirissä olevien laskennallisten kustannusten määrä alenee noin 20,7 mrd. eurosta 17,7 mrd. euroon, jolloin sen perusteella kohdennettavan rahoituksen osuus koko järjestelmässä alenee 82 %:sta 70 %:iin. Samalla esitetään, että ikärakenteeseen sisällytetään uusi ikäluokka eli 16-18 -vuotiaat.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä ei ole enää erikseen opetustoimen eikä sosiaali- ja terveystoimen tehtäväkohtaisia kriteereitä ja laskennallisia kustannuksia, jolloin ikärakenteen ikäryhmäkohtaisen asukaskohtaisen rahoituksen osuvuutta ei ole mahdollista arvioida.

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, förnamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

Ikärakenne – tekijään on lisätty uusi ikäluokka; 16–18 –vuotiaat, jonka kohdalla rahoitustarve esityksen perusteella on vähäinen. Koulutuspalveluihin liittyen kyseiseen ikäryhmään kohdistuvat peruspalvelujen valti-onosuuden kautta ainoastaan uuteen opiskeluhoitolakiin sisältyvät velvoitteet kunnille järjestää psykologi- ja kuraattoripalvelut kunnassa sijaitsevien toisen asteen oppilaitosten opiskelijoille.

Koulutustausta

Kuntalaisten koulutustausta on uusi määräytymisperuste, jonka perusteella rahoitusta kohdennetaan 160 milj. euroa. Laskentaperusteena on ilman tutkintoa olevien 30-54 -vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta kunnissa. Koulutustaustatekijän tavoitteena on huomioida perusopetuksen toimintaympäristön erilaisuus kunnissa.

Vanhempien koulutustaustalla on tutkimusten perusteella yhteys peruskoululaisten oppimistuloksiin. Koska valtionosuus kuitenkin lasketaan kuntatasolla, tekijä ei ota huomioon kunnan sisällä olevien asuinalueiden ja koulujen eroja.

Kaksikielisyys

Kaksikielisyys –kriteeri yhdistetään yhdeksi kokonaisuudeksi ja siinä huomioidaan nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus. Kriteerin painoarvo jonkin verran nousee. Opetushallitus toteaa, että kaksikielisyys on esi- ja perusopetuksessa kustannuseroja aiheuttava tekijä, jonka perusteella kriteeri on perusteltua säilyttää osana järjestelmää.

Opetushallitus kuitenkin muistuttaa, että kaksikielisyys -kriteeri ei tunnista ruotsinkielisiä kuntia eikä suomenkielisiä kuntia, joissa on pienenä vähemmistönä ruotsinkielisiä 6 - 15 -vuotiaita. Kustannustietojen perusteella esi- ja perusopetuksen järjestäminen on ruotsinkielisten oppilaiden kohdalla kalliimpaa, mikä suurimmaksi osaksi aiheutuu korkeammista oppimateriaalikustannuksista.

Vieraskielisyys

Esi- ja perusopetuksen oppilaiden kohdalla vieraskielisyys on mukana myös nykyisessä järjestelmässä. Uudessa järjestelmässä vieraskielisten perusteella tehtävän korotuksen piiriin otetaan koko kunnan vieraskielisen väestön palvelutarpeiden aiheuttamat kustannukset.

Opetushallitus pitää perusteltuna, että kaikkien vieraskielisten asukkaiden palveluiden järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset sisällytetään osaksi järjestelmää, koska se edesauttaa samalla kunnan taloudellisia edellytyksiä vastata myös vieraskielisten oppilaiden palvelutarpeisiin.

Palveluiden saavutettavuutta kuvaavat tekijät; Asukastiheys, Saaristoisuus, Syrjäisyys

Uusissa valtionosuusperusteissa palveluiden saavutettavuutta kuvaavien tekijöiden päällekkäisyyksiä on poistettu ja järjestelmään on sisällytetty yhdistetyt kriteerit syrjäisyyden, saaristoisuuden ja asukastiheyden huomioimiseksi. Mainittujen tekijöiden porrastukset on poistettu lukuun ottamatta syrjäisyyteen jätettyä korotusta, joka koskee tiettyjä kuntia. Uuden järjestelmän syrjäisyyssisältöön on koottu kaikki nykyisen valtionosuusjärjestelmän syrjäisyyssisällöt, jotka sisältyvät uuden järjestelmän ns. lisäosa -osuuteen, jossa ei ole kuntien omarahoitusosuutta. Syrjäisyyden perusteella rahoitusta kohdennetaan noin 114 milj. euroa. Asukaskohtaisen perushinnan ollessa noin 206 euroa ko. rahoituksen piirissä on laskennallisesti noin 50 000 asukasta.

Opetushallitus toteaa, että syrjäisyys -tekijällä on tiettyjen kuntien osalta olennainen vaikutus harvaan asuttujen alueiden opetuksen järjestämisedellytysten turvaamisessa. Kouluverkon harventumisen yhteydessä kuljetusoppilaiden määrä ja kustannukset ovat kasvaneet. Julkisen liikenteen harventumisen johdosta oppilaskohtaiset kustannukset kuljetuksista voivat nousta erittäin korkeiksi. Opetushallitus kiinnittää huomiota, että syrjäisyys -tekijän perusteella kohdennettavasta rahoituksesta päätettäessä tulisi varmistua rahoituksen riittävydestä erityisesti esi- ja perusopetuksen järjestämisedellytyksiä arvioitaessa. Kuljetusoppilaita on yhteensä 116 400 ja niiden oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset ovat keskimäärin 1 450 euroa vuodessa, mikä on noin 17 % keskimääräisistä yksikkökustannuksista. Oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset ovat kuudessa vuodessa kasvaneet noin 1,5 -kertaisiksi, mitä kasvua selittää ensisijaisesti kouluverkon pienentäminen.

Saaristoisuuden perusteella kohdennettavien laskennallisten kustannusten euromäärää on nostettu noin 2 milj. eurosta noin 14 milj. euroon. Opetushallitus toteaa, että saaristoisuuden perusteella kohdennettava lisärahoitus parantaa ylipäätään saaristokuntien palveluiden järjestämisedellytyksiä ja saaristoisuudesta aiheutu-

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, förnamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

vien lisäpalveluiden järjestämistä mukaan lukien esi- ja perusopetus. Asukastiheyden osalta Opetushallitus toteaa, että siihen on sisällytetty porrastusperuste myös tiheimmän asukastiheyden kuntien kohdalla, mikä ei kustannustietojen perusteella olisi välttämätöntä. Esi- ja perusopetuksen kustannukset eivät kasva samassa suhteessa asukastiheyden pienentyessä, vaan asukastiheyden harventuessa kasvua ei aluksi ole juuri lainkaan kun taas harvemman asukastiheyden kunnissa kustannukset kasvavat asukastiheyden harventuessa erittäin voimakkaasti. Erityisesti kaikkein harvimmin asuttujen kuntien kohdalla kustannukset kasvavat hyvin voimakkaasti, jota vastaava korotus on valtionosuusperusteesta poistettu.

Saavutettavuutta kuvaavien tekijöiden sisällyttäminen osaksi järjestelmää on esi- ja perusopetuspalveluiden näkökulmasta perusteltua. Samalla tulee varmistaa, että niillä on riittävä painoarvo rahoituksen kohdentamisessa siten, että ne osaltaan turvaavat palveluiden yhdenvertaisen järjestämisen edellytyksiä.

Kustannustenjaon uudistaminen

Hallituksen esityksen mukaisesti valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa siirrytään käytäntöön, jossa rahoitus tarkistetaan vuosittain vastaamaan toteutunutta kustannustasoa. Opetushallitus toteaa, että rahoituksen perusteena olevien kustannustietojen ajantasaisuus on perusteltua. Peruspalveluiden järjestämisessä tapahtuu lähiaikoina merkittäviä muutoksia kuntarakenteen, sote -uudistuksen, valtiontalouden säästötoimenpiteiden ja palvelutarpeen muutosten johdosta. Muutoksilla voidaan odottaa olevan vaikutuksia myös kustannustasoon, mistä johtuen on perusteltua, että rahoitus seuraa ajantasaisemmin toteutunutta kustannustasoa.

Opetushallitus toteaa, että siirtyminen vuosittaiseen kustannustenjaon tarkistamiseen ei merkitse sitä, että kustannustietojen hyödynnettävyys merkittävässä määrin nopeutuisi. Toteutuneita kustannustietoja on mahdollista käyttää rahoituksen perusteena aikaisintaan kahden vuoden päästä kustannusten pohjavuodesta lukien.

Lisäksi kustannustenjaon uudistamisen yhteydessä on huomioitava, että nykymuotoisessa peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmässä kustannusten kasvaessa rahoituksen perusteena olevia laskennallisia yksikköhintoja on korotettu kustannuskehityksen mukaisesti, mutta samalla valtionosuusprosenttia on alennettu siten, että kustannuskehityksen kasvu on jäänyt lähes kokonaisuudessaan kuntien rahoitusvastuulle.

Kotikuntakorvauskäytännön uudistaminen

Hallituksen esityksen mukaisesti kotikuntakorvausten toteutusta on tarkoitus uudistaa siten, että nykyisen kuntakohtaisen perushinnan sijasta kotikuntakorvauksen perusosa on jatkossa sama kaikille kunnille, mutta kuitenkin siten, että sitä porrastetaan ikäluokkakohtaisesti 6, 7-12 ja 13-15 -vuotiaiden kohdalla. Samalla määräytymistä uudistetaan siten, että kotikuntakorvauksen perusosan hintaa porrastetaan ikäryhmittäin nykyjärjestelmää voimakkaammin ja painoarvoa siirretään enemmän perusopetuksen yläluokkien eli 13-15 -vuotiaiden kustannuksiin.

Opetushallitus toteaa, että kotikuntakorvauksen perusosan määrittelyn uudistaminen aiheuttaa eroavaisuuksia kuntien välille rahoituksen kohdentumisessa siten, että erityisesti korkeamman kustannustason kunnissa kotikuntakorvaus laskee, mikä saattaa vähentää kuntien välistä yhteistyötä. Lisäksi Opetushallitus kiinnittää huomiota, että esiopetuksen toteutuneiden kustannustietojen perusteella esitetty kotikuntakorvaus on selvästi alhaisempi kuin esiopetuksen järjestämisestä aiheutuvat todelliset kustannukset. Hallituksen esityksen mukaisesti uusi esiopetuksen kerroin olisi 0,61 nykyisen 0,91 sijasta. Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen tekemän kustannustiedonkeruun perusteella kertoimen tulisi olla 0,77-0,83 väliltä.

Kotikuntakorvausjärjestelmän uudistaminen muuttaa joka tapauksessa kuntien välisiä rahoitussuhteita esi- ja perusopetuksessa. Opetushallitus katsoo, että uudessa järjestelmässä osittain luovutaan nykyjärjestelmän mukaisesta periaatteesta, jolloin kunnan taloudellinen vastuu omien asukkaidensa esi- ja perusopetuksen oppilaista on saman määräinen riippumatta onko oppilas oman kunnan tai toisen järjestäjän opetuksen piirissä. Kotikuntakorvauksen alentuminen saattaa johtaa esi- ja perusopetuksessa kuntien välisen yhteistyön vähentymiseen.

Perustamiskustannusten valtionavustusjärjestelmä

Hallituksen esityksen mukaisesti valtionosuusjärjestelmään ei sisältyisi enää erillistä oppilaitosten perustamiskustannusten valtionavustusjärjestelmää. Opetushallitus katsoo, että kyseisen rahoitusjärjestelmän avulla on voitu turvata vähävaraisten kuntien edellytykset rakentaa ja korjata riittävän laadukkaat ja terveelliset

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, förnamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

opiskeluympäristöt. Opetushallitus toteaa, että järjestelmään tulisi edelleen sisällyttää menetelmä, että erityistapauksissa olisi mahdollistaa kohdentaa erillisrahoitusta perustamishankkeiden toteuttamiseen.

Lopuksi

Kaiken kaikkiaan uusi valtionosuusjärjestelmän uudistaminen yksinkertaistaa ja selkeyttää kuntien peruspalveluiden rahoitusjärjestelmää. Opetushallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että kuntien peruspalveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia seurataan myös jatkossa tehtäväkohtaisesti valtionosuusjärjestelmän toimivuuden arvioimiseksi sekä palvelutuotannon kehittämiseksi ja ohjaamiseksi.

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, förnamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi